

Wie waakt over de kwaliteit van de wet?

Het wetgevingsbeleid in België

M. Adams - P. Popelier (eds)

INTERSENTIA RECHTSWETENSCHAPPEN

**ENKELE BESCHOUWINGEN BIJ DE ACTUELE EN
DE VIRTUELE ONTWIKKELINGEN INZAKE HET
WETGEVINGSBELEID IN BELGIË**

D. VOORHOOF

Hoogleraar, Universiteit Gent

I. DE REGERINGSVERKLARINGEN VAN JULI 1999 IN VERBAND MET WETGEVINGSBELEID EN WETSEVALUATIE

1. SITUERING: KWANTITEIT, KWALITEIT EN TOEGANKELIJKHEID VAN WETGEVING

Bij de voorbereiding van mijn referaattekst voor deze studiedag kreeg ik steeds opnieuw een bepaald beeld voor me, een beeld dat perfect kan opgeroepen en geïllustreerd worden met een Chinees spreekwoord. Het is een gezegde dat stelt: "Van een aquarium vol vissen is het perfect mogelijk om vissoep te maken. Maar het omgekeerde is iets moeilijker".

Welnu, dat laatste is zo ongeveer de opdracht waar men voor staat om de Belgische wetgeving met het woord "kwaliteit" te kunnen verbinden. Het lijkt inderdaad welhaast een onmogelijke opgave om dit op korte of zelfs op middellange termijn te kunnen verwezenlijken. Zelfs in Nederland waar sedert lange tijd ernstige inspanningen inzake wetgevingsbeleid zijn geleverd, is volgens Willem Witteveen¹ sprake van een "wettelijke communicatie" die in toenemende mate als "problematisch" kan gekwalificeerd worden.

Bij vele recente analyses en evaluatie van wetgeving is voor wat België betreft een apert gebrek aan legistische kwaliteit vastgesteld, tegelijk meestal in één adem genoemd met een teveel aan kwantiteit² aan wetgeving, wat in moderne emo-termen dan wordt aangeduid als "wetgevingsinflatie", "hyperlexie", "wetsvervuiling", "wettelijke elephantiasis" of nog sterker: "wetgevingsdiarree".³ Wat neutraler spreekt men van "normexplosie" en de eraan verbonden "normerosie".⁴ Naast deze aandacht voor de problematiek inzake de kwantiteit en de

¹ W.J. WITTEVEEN, "De communicerende wetgever", in M. ADAMS en L. WINTGENS (eds.), *Wetgeving in theorie en praktijk. Wetgevingstheorie – legisprudentie*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1994, 11-28. Witteveen wijst o.a. als factoren aan: de enorme omvang van de wet- en regelgeving in een sociale rechtsstaat; de toename van het aantal instanties dat regels mag stellen; de toenemende complexiteit van de regelgeving; de gebrekkige afstemming van regels op elkaar; de toename aan bedoelingen van regels.

² L. WINTGENS, "Wetgevingstheorie-legisprudentie. Een analyse van de stand van zaken", in M. ADAMS en L. WINTGENS, *o.c.*, 31.

³ L. NEELS, "De meningen zijn vrij. Quis custodiet et ipsos custodes?", in X., *Liber Amicorum J. Van den Heuvel*, 1999, 862-863. Volgens Neels werden we nimmer "bedolven onder zulk een diarree van wetten en decreten".

⁴ Zie hierover o.a. L. HUYSE, "Deregulering als maatschappijhervorming. Een rechtssociologische probleemstelling", *R.W.* 1996-1987, 2673-2692.

kwaliteit van de wetgeving, is de voorbije jaren ook het gebrek aan toegankelijkheid van de wetgeving onder de aandacht gebracht.⁵

Dit zijn meteen ook de drie centrale aandachtspunten van het wetgevingsbeleid en drie cruciale aspecten bij het streven naar behoorlijke wetgeving: de kwantiteit, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de wetgeving. Drie aspecten die overigens niet van elkaar los te koppelen zijn, maar, zo willen we straks verduidelijken, dan ook weer niet helemaal in elkaars verlengde liggen.

In functie van het ontwikkelen van een performanter wetgevingsbeleid zijn de voorbije maanden verschillende initiatieven aangekondigd, waarvan een aantal reeds aan een begin van implementatie toe is. Patricia Popelier schetst in haar bijdrage aan deze studiedag de belangrijkste ontwikkelingen, plannen en initiatieven terzake. Initiatieven, zo wordt gesteld, die ervoor moeten zorgen dat vooral de legistische kwaliteit van de regelgeving, van het juridisch instrumentarium wordt opgetild. De kwaliteit van nieuwe wetgeving moet verbeterd worden, de bestaande wetgeving moet worden geëvalueerd, een flink aantal "dode takken" moet worden gesnoeid. En de burger, de rechtzoekende, de rechtsonderhorige moet beter geïnformeerd worden omtrent de vigerende wetgeving of moet minstens betere garanties hebben tot toegang tot allerlei normering, meer faciliteiten moeten ter beschikking worden gesteld.

Zowel het federaal regeerakkoord als het Vlaams regeerakkoord kondigen terzake belangrijke ontwikkelingen aan. Laten we één en ander van naderbij gaan bekijken: wat wordt in het vooruitzicht gesteld, wat zijn de doelstellingen?

2. Het federale regeerakkoord van 7 juli 1999: aandacht voor wetgevingsbeleid!

In de federale regeringsverklaring en het regeerakkoord van 7 juli 1999 dat de titel meekreeg "De brug naar de eenentwintigste eeuw" blijkt als nooit tevoren de wil van de regering om werk te maken enerzijds van een kwantitatieve reductie van wetgeving en reglementering en anderzijds van een kwalitatieve optimalisering van de wetgeving.

De verwijzingen naar het wetgevingsbeleid, naar de afbouw van de kwantiteit en verbetering van de kwaliteit van de wetgeving zitten vervat in het eerste hoofdstuk van het regeerakkoord onder de noemer "Een doeltreffende en zorgzame overheid". In de aanhef wordt, zoals bekend, hoog ingezet: "België moet opnieuw een modelstaat worden. De burger moet opnieuw fier kunnen zijn op zijn

land. Het vertrouwen in en het gezag van de overheid, (...), dient opnieuw te worden hersteld".

Kort samengevat worden in het regeerakkoord van juli 1999 een vijftal krachtlijnen uitgetekend voor het wetgevingsbeleid van de komende maanden en jaren.

Ten eerste wordt vastgesteld dat de administraties steeds meer werden uitgesloten uit de voorbereiding van de politieke keuzes en van de wet- en reglementaire teksten die deze concretiseren. De impact van de kabinetten en van bevoorrechte externe experts of betrokken actoren was in het recente verleden terzake al te dominant. De regering is nu van plan om de administratie opnieuw daadwerkelijk te betrekken bij het uitstippelen van het beleid en bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, door middel van wat genoemd wordt een "*dialogue tussen kabinet en administratie*". M.a.w. bij de voorbereiding van wetgeving zal meer beroep worden gedaan op de "know-how" die aanwezig is bij de administratie, bij de ambtenaren van het betrokken departement.

Ten tweede moet ook gesnoeid worden in de te talrijke wetten, reglementen en administratieve verplichtingen. Het regeerakkoord stelt kordaat: "Het overaanbod van wetten en reglementen tast de rechtszekerheid en het rechtsgevoel van de burgers aan. Een teveel aan wettelijke en reglementaire bepalingen fnuikt de creativiteit van de burgers en ondernemingen en hun zin voor initiatief". Het regeerakkoord kondigt aan dat de komende twee jaar "de administratieve last voor burgers en ondernemingen met *tien procent*" moet dalen. Op het einde van de regeerperiode moet het "geheel aan formaliteiten en verplichtingen" met *een kwart* verminderd zijn. De regering zal meetinstrumenten uitbouwen om deze kwantitatieve doelstellingen te kunnen meten, controleren en operationaliseren. Daaraan wordt ook onmiddellijk de intentie gekoppeld om werk te maken van "de ontwikkeling en invoering van algemene richtlijnen voor een behoorlijke en vereenvoudigde normering".

Ten derde wordt ook een stelsel van *wetsevaluatie* in het voorzicht gesteld: "Evaluatie van wetgeving vormt een methode om de efficiëntie, de maatschappelijke geldingskracht en de juridische kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Deze wetsevaluatie zal de bestaande wetten beoordelen op hun werking en effectiviteit zodat deze kunnen worden herzien of desnoods afgeschaft". Deze wetsevaluatie zal georganiseerd worden in het samenspel tussen regering, parlement en het coördinatiebureau van de Raad van State. Ook op een aantal specifieke domeinen is de optie van wetsevaluatie in het regeerakkoord verwerkt. Zo is o.a. vermeld "een vereenvoudiging van het strafrecht, gekoppeld aan een meer efficiënte strafprocedure" (p. 30) en is aangekondigd dat de regering en het parlement zo snel mogelijk de Wet Franchimont zullen "evalueren op basis waarvan de nodige aanpassingen over de rol van de informatie aan het slachtoffer in het strafprocesrecht zullen worden doorgevoerd" (p. 32). Of nog een concreet voorbeeld: onder de hoofding "De strijd tegen het racisme en de onverdraagzaamheid" engageert de regering zich om "de bestaande antiracismeregelingen en het antirevisionisme op hun effectiviteit te evalueren en – waar nodig – de nodige

⁵ Zie o.a. X., *Wie wordt nog geacht de wet te kennen?*, Leuven, Congresbundel Studiedag Belgische Vereniging voor Juridische Bibliothecarissen en Documentatisten (JBDJ), 1992; J. DUMORTIER, M. PENNINCKX en Y. TIMMERMANS, "Wie wordt nog geacht de wet te kennen? Een voorstel voor een betere toegankelijkheid van de Belgische wetgeving", R.W. 1992-1993, 938-953 en L. LELIARD, "Over de ontoegankelijkheid van onze wetgeving", R.W. 1995-1996, 209-218.

aanpassingen aan te brengen. Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding zal eveneens met deze evaluatie geassocieerd worden" (p. 36).

Ten vierde wordt onder de hoofding "een overheid die echt communiceert" het belang beklemtoond van het *interne en externe communicatiebeleid* van de overheid, waarbij o.a. de modernisering van de Federale Voorlichtingsdienst (FVD) in het vooruitzicht wordt gesteld. Ook stelt het regeerakkoord: "In samenwerking met de andere beleidsniveaus zullen op lokaal vlak publieke informatie- en contactpunten worden ingericht". De regering zal ook "maximaal gebruik maken van de nieuwe communicatiemogelijkheden die de informatiemaatschappij aanreikt".

Ten vijfde wordt onder de hoofding "burgerdemocratie" in het vooruitzicht gesteld dat ook de wijze van politieke besluitvorming als proces en de inspraakmogelijkheden voorwerp moeten zijn van een permanente evaluatie en verbetering, waardoor de burger "terug greep krijgt op het politieke gebeuren". Daartoe wordt het parlement uitgenodigd een commissie "*politieke vernieuwing*" op te richten (p. 23-24).

Het regeerakkoord stelt dus een heel pakket maatregelen voorop, maatregelen en initiatieven die zowel te maken hebben met de organisatie van de politieke besluitvorming (de participatie van de burgers activeren), met de omzetting van politieke beleidsopties in juridische normen (de administratie meer inschakelen en het uitbouwen van de kwaliteitszorg tijdens de "productiefase" van de wet), het evalueren van bestaande wetgeving, het actualiseren van en snoeien in de wetgeving (wetsevaluatie, wetsactueel en het verminderen van de regeldruk) en tenslotte ook de toegankelijkheid en de voorlichting omtrent de wetgeving verbeteren door een betere externe communicatie (openbaarmaking en toegang).

Het instrument van de wetsevaluatie kreeg prominente aandacht in het regeerakkoord en de centrale componenten die in de literatuur in verband met de wetsevaluatie worden aangewezen zijn nadrukkelijk in het regeerakkoord verwerkt. Aan de notie wetsevaluatie worden m.n. begrippen gekoppeld als "behoorlijke en vereenvoudigde normering", "efficiëntie"⁶, "effectiviteit"⁷ en "maatschappelijke geldingskracht".⁸ Een coherent parcours dat wordt uitgezet, zo lijkt het, waarbij de zorg om de kwaliteit voor de wet zowel wordt aangepakt via maatregelen *ex ante*, als via maatregelen *ex post*, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Een grondiger analyse van het regeerakkoord roept echter tal van vragen en bedenkingen op.

⁶ Waaronder dient verstaan te worden het optimaal, met de inzet van evenredige middelen, realiseren van de doelstellingen.

⁷ Verwijst naar de concrete opvolging, naar de toepassing van de norm en staat in relatie tot de afdwingbaarheid.

⁸ Vgl. L. WINTGENS, *l.c.*, 32.

3. WETSEVALUATIE IN FUNCTIE VAN KWALITEITZORG OF ALS AANLOOP NAAR DEREGULERING?

Zo moet in elk geval de aandacht worden gevestigd op het ambigu karakter van het gehanteerde discours. Zo is sprake van een "overaanbod van wetten en reglementen" hetgeen de creativiteit fnuikt van burgers en ondernemingen en wordt daaraan ook onmiddellijk het aspect gekoppeld van de "juridische kwaliteit" van de wetgeving.

Twee verschillende soorten discours dreigen hierbij elkaar te doorkruisen, nl. dat van de *deregulering* in de zin van de afschaffing van wetgeving en het creëren van vooral meer vrijheid voor de economische actoren enerzijds en dat van de *kwaliteitszorg* anderzijds, hetgeen in principe een politiek of sociaal-economisch neutrale operatie is. In het regeringsproject lopen de twee wanorderlijk door elkaar.

Ook bij de aangekondigde "wetsevaluatie" slijpelt er trouwens iets van het dereguleringsdiscours door, aangezien uiteindelijk als mogelijke finaliteit wordt vermeld de afschaffing van bestaande wetten. Op zich stelt dit geen probleem, een grondige evaluatie kan inderdaad leiden tot de optie afschaffing. Maar het mag niet worden voorgesteld alsof wetsevaluatie enkel een "abolitionistische" finaliteit heeft. Een wetsevaluatie kan immers ook juist leiden tot aanbevelingen voor méér wetgeving, voor méér regulering, voor méér uitbouw van controle- en handavingsmechanismen voor de betreffende normering. Maar dat juist méér wetgeving op bepaalde terreinen een stap in de richting van de aangekondigde modelstaat zou kunnen zijn, in plaats van minder wetgeving, lijkt door dit regeerakkoord niet in overweging te worden genomen. Met zal er minstens waakzaam moeten voor zijn dat de aangekondigde "wetsevaluatie" geen alibi, geen agenda vormt voor *deregulering en selectieve ontmanteling van overheidsregels...*

4. TE WEINIG AANDACHT VOOR EX ANTE EVALUATIE

Een andere bemerking houdt verband met het feit dat de aandacht in het federale regeerakkoord zich teveel lijkt toe te spitsen op de *ex post* evaluatie, met de rapportage dus vanuit de Raad van State en het Hof van Cassatie en de evaluatie in de schoot van de Senaat. Het alleen maar meer betrekken van ambtenaren bij de *ex ante* voorbereiding zal op zich niet volstaan om op een betekenisvolle manier de aandacht voor kwaliteitszorg in de wetgeving te implementeren in een vroeg stadium van wetgeving in een voorbereidende fase. Meer aandacht zal ongetwijfeld nog moeten gaan naar dit *ex ante* wetgevingsbeleid⁹, o.a. via de uitbouw van een "pool" of centrale dienst van wetgevingsambtenaren, via het optimaliseren van (verplichte) adviesprocedures of via de oprichting en uitbouw van een

⁹ Zie ook Adv. R.v.St., afd. wetg., 8 september 1997, *Gedr. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 955/1, 14 (advies over een ontwerp van wet houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van wetgeving).

"Raad voor de wetgeving".¹⁰ Deze *ex ante* rapportering en adviezen moeten tijdig worden aangevraagd en er zou meer dan tot nu toe, het geval was ook meer aandacht moeten aan geschonken worden.

Voor wat dan meer bepaald deze *ex ante* wetsevaluatie betreft twee opmerkingen. Primo wordt een al te minimalistische optie genomen door de rapportage te beperken tot het Hof van Cassatie en de Raad van State. Conform met eerdere wetsvoorstellen lijkt het aangewezen om een veel bredere input te krijgen van opmerkingen en voorstellen.¹¹ Secundo zullen ook extra middelen en extra personeel ter beschikking moeten gesteld worden om deze moeilijke, complexe, multidisciplinaire aanpak op de sporen te zetten en de permanente aandacht te kunnen geven die dit project verdient. De indruk bestaat dat op ook dit vlak er te weinig bereidheid bestaat vanwege de regering om de nodige middelen ter beschikking te stellen en de noodzakelijke financiële inspanningen op een "duurzame" wijze te waarborgen.

5. TOEGANG EN COÖRDINATIE

Nog een laatste bemerking bij het federaal regeerakkoord. De problematiek van de *toegankelijkheid van de wetgeving* is niet echt de bekommernis die uit de aangewezen passages van het regeerakkoord spreekt. In de opties die zijn geformuleerd in het deel "Een overheid die echt communiceert" lijkt het eerder te gaan om de uitbouw van de overheidsvoorlichting in het algemeen of het uitbouwen van het "digitaal loket" waarin de burger met allerlei concrete (aan)vragen terecht kan. Hier en daar neigt het zelfs eerder naar de verzorgen van een betere "public relations" voor de regering, o.a. waar sprake is van het beter organiseren door de regering van de voorlichting en de contacten met de internationale media. Concrete opties of maatregelen tot het verbeteren van de toegankelijkheid van de wetgeving bevat het regeerakkoord niet. Initiatieven voor het verbeteren van een meer gebruiksvriendelijke toegang tot gecoördineerde versies van wetteksten zijn evenmin in het vooruitzicht gesteld.

6. MAAR TOCH EEN STAP VOORUIT!

De voorgaande opmerkingen verhinderen de vaststelling niet dat inzake wetgevingsbeleid met het regeerakkoord van juni 1999 duidelijk een stap verder wordt gezet dan in het regeerakkoord van 1995.¹² Dit is ook mogelijk omdat tijdens de

vorige legislatuur reeds een aantal initiatieven in de steigers zijn gezet.¹³ Zo keurde de *Ministerraad op 18 juli 1997* een aantal maatregelen goed in verband met de wetsevaluatie, met o.a. de oprichting van een redactiecomité en een commissie om de "Handleiding bij de wetgevingstechniek" aan te passen en uit te breiden.¹⁴ Ook werd een rapportage in het vooruitzicht gesteld door beurtelings het Hof van Cassatie en de Raad van State aan Kamer, Senaat en Regering als aanzet tot wetsevaluatie door de Senaat.¹⁵ Maar dit wetsontwerp bleef tijdens de vorige legislatuur nog steken in de parlementaire behandeling.¹⁶ In de Senaat werd ondertussen ook geopteerd voor de oprichting van een Dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat.¹⁷ De beweging is m.a.w. ingezet, de trein van het wetgevingsbeleid zit op de sporen en lijkt met het federale regeerakkoord van juli 1999 definitief aan het rollen te zijn gebracht. Al moet je met metaforen rond treinen steeds bijzonder voorzichtig zijn.

7. HET VLAAMSE REGEERAKKOORD VAN 8 JULI 1999: NOG MEER AANDACHT VOOR WETGEVINGSBELEID

Het Vlaamse regeerakkoord onder de vlag "Een nieuw project voor Vlaanderen" creëert zo mogelijk nog meer verwachtingen inzake wetgevingsbeleid. In Deel I van het regeerakkoord "Meer democratie en een beter bestuur", Hoofdstuk I "Een nieuw bestuurlijk beleid" worden onder de hoofding "Vereenvoudiging van wetgeving en klantvriendelijkheid" een aantal innovaties en verstrekkende maatregelen aangekondigd.

Uitgangspunt van de Vlaamse regering is de vaststelling dat "de regelgeving exponentieel blijft groeien en dat de complexiteit ervan toeneemt". Daaraan wordt de volgende beleidsoptie gekoppeld: "Het beheersen, het transparant maken en het onderling afstemmen van regels en procedures zijn essentieel om de dienstverlening van de overheid klantvriendelijk te maken. Concrete voorstellen die leiden tot een vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels zullen zowel door de administratie als door de bevolking, instellingen en ondernemingen die ermee geconfronteerd worden, positief worden onthaald. Vereenvoudiging betekent geenszins de afzwakking van doelstellingen en/of normen".

¹³ Het federaal regeerakkoord van 1995 verwees wel naar de problematiek van het wetgevingsbeleid en de kwaliteitszorg voor de wetgeving, maar men kwam toen in 1995 niet veel verder dan het formuleren van een zeer algemene voluntaristische optie, m.n. in het deel VI.5. "Een verbeterde werking van de democratie". In het regeerakkoord werd ingeschreven: "Aan een Commissie zal worden gevraagd tegen 1996 een rapport op te stellen over hoe de wetgeving kan vereenvoudigd worden en de frequentie van de wetswijzigingen kan worden beperkt".

¹⁴ Voor een grondige toelichting, zie de bijdrage van M. VAN DAMME en K. DECLERCQ, verder in deze bundel.

¹⁵ J. GUISSELS, "Wetsevaluatie", *Vlaams Jurist Vandaag* 1997, afl. 7bis, 8.

¹⁶ *Gedr.St. Senaat*, 1998-1999, nr. 955, Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving en *Gedr.St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1950.

¹⁷ *Gedr.St. Senaat*, 1998-1999, nr. 643, Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat.

¹⁰ *Gedr.St. Kamer*, 1996-1997, nr. 1071, Wetsvoorstel tot oprichting van een Raad voor de Wetgeving.

¹¹ Ook van de andere rechtbanken en hoven, van de administraties, van rechtsfaculteiten, maar ook van burgers en ombudsdiensten. Zie *Gedr.St. Kamer*, 1991-1992, nr. 439/1, Wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie en *Gedr.St. Kamer*, 1996-1997, nr. 1071, Wetsvoorstel tot oprichting van een Raad voor de Wetgeving.

¹² *Gedr.St. Kamer*, BZ 1995, nr. 23/1, Krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma, 51.

Concreet engageert de Vlaamse regering zich ertoe om binnen het jaar, na voorbereiding door de administratie, voorstellen in het Vlaams Parlement in te dienen "om de wetgeving, procedures, regels en allerhande formaliteiten te vereenvoudigen en te stroomlijnen met het oog op een beter bestuur". Hier lijkt de klemtoon op het eerste zicht te liggen op het *vereenvoudigen en stroomlijnen* van de wetgeving met het oog op een beter bestuur.

Maar het regeerakkoord zet nog een stap verder. Met name, zo wordt gesteld, moet er ook een evaluatie komen van decreten, waarbij een beroep kan worden gedaan op de Raad van State. Opmerkelijk is dat aan de notie "evaluatie" direct de connotatie verbonden wordt van afschaffing van regelgeving. Het regeerakkoord stelt nl. expliciet: "Het is de bedoeling om aan het einde van de bestuursperiode tot een *vermindering van 25 % van de Vlaamse regelgeving* te komen". Zo staat het er dus: 25 % minder Vlaamse regelgeving op 5 jaar tijd. Zowaar een bijzonder ambitieus project. Op dit punt is het Vlaamse regeerakkoord overigens veel concreter en drastischer dan het federaal regeerakkoord, waar sprake is van een vermindering met 25 % van het "geheel van formaliteiten en verplichtingen". De Vlaamse regering kondigt wel degelijk een vermindering aan van "25 % van de Vlaamse regelgeving". Teneinde haar beleidsoptie hard en zichtbaar te maken, heeft de Vlaamse regering zich ook de verplichting opgelegd om jaarlijks aan het Vlaams Parlement een "voortgangsrapport" voor te leggen, met inbegrip van "een actuele stand over de decreten".

Analoog met het federale regeerakkoord kondigt het Vlaamse regeerakkoord ook maatregelen aan in het kader van het "communicatiebeleid" van de Vlaamse overheid: "De bevolking heeft recht op duidelijke informatie over de aanwending van de publieke middelen, de doelstellingen van de overheid en de uitvoering van beleidslijnen en actieprogramma's". Of nog: "Er wordt een netwerk van Vlaamse en gemeentelijke voorlichtingsambtenaren uitgebouwd en het elektronisch loket wordt versneld ingevoerd". Ook op Vlaams niveau zal werk worden gemaakt van een "systematisch bekendmakings-, imago- en voorlichtingsbeleid ten aanzien van het buitenland". Dus ook hier wel aandacht voor een communicatiebeleid in een breed perspectief, maar geen specifieke aandacht voor de problematiek van de toegankelijkheid van de wetgeving.

8. WETGEVINGSBELEID HOOG OP DE POLITIEKE AGENDA. WELK WETGEVINGSBELEID?

Hoe dan ook, de voorstelling van de regeerakkoorden maakt duidelijk dat het "wetgevingsbeleid" als nooit tevoren op de politieke agenda is terecht gekomen en helemaal vooraan in de regeerakkoorden een prominente plaats heeft gekregen.

De periode waarin de analyses gedaan werden en er van verschillende kanten en via wets- en decreetsvoorstellen werd op aangedrongen dat er iets moest verbeterd worden aan de kwaliteit van de wetgeving, lijkt nu wel achter de rug. Na

een korte studieronde zal zowel op federaal niveau als op Vlaams niveau worden overgegaan tot de actie. Concrete initiatieven worden nu opgestart.

Waar dit vooral moet toe leiden is echter al meteen duidelijk gemaakt, nog voor er ook maar één evaluatie is gebeurd. Want één ding staat vast, er moet vooral minder overheidsregulering komen. De exponentiële toename aan regelgeving zal niet enkel tot staan worden gebracht, de wetgeving moet louter kwantitatief met een kwart afnemen. De bekommernis om kwalitatief betere wetgeving lijkt grotendeels te worden overheerst en zelfs uit het zicht te verdwijnen door het streven naar minder regulering, minder wetgeving. Deregulering dus...

Meer dan 12 jaar geleden al heeft de Leuvense rechtssocioloog Luc Huyse in een artikel in het Rechtskundig Weekblad dit dereguleringsdiscours en de causale verbinding tussen vermindering van kwantiteit van wetgeving en de vermeerdering van kwaliteit van wetgeving, op een voortreffelijke manier gedeconstrueerd, ontmaskerd.¹⁸ De analyse van Huyse vertrok vanuit het volgende uitgangspunt: "Heel wat pleidooien voor deregulering hier en elders in West-Europa berusten op twee, niet altijd uitgesproken postulaten, namelijk dat de regeldruk in het recente verleden opmerkelijk is toegenomen en dat er momenteel terecht sprake is van een te grote regeldichtheid". Huyse doorprijkt de impliciete vanzelfsprekendheid waarmee deze beide postulaten blijkbaar door velen worden aanvaard. Huyse toont aan dat er alles behalve eensgezindheid bestaat over waar nu precies de grens ligt tussen normaal, aanvaardbaar en overmatig, overtollig reguleren. Criteria om uit te maken wat normaal en wat overmatig is zijn subjectief, het betreft een "politiek-geladen aangelegenheid".

Deregulering in de zin van "herregulering", betere en doelmatiger rechtsregels, meer efficiënte, effectievere en meer legitieme normering is m.a.w. een heel ander discours, een heel ander project dan deregulering in de betekenis van afschaffing, ontmanteling van wetgeving, desgevallend selectieve ontregeling. Is het eerste legistisch, wetstechnisch, methodisch en organisatorisch van aard, dan is het tweede heel nadrukkelijk verbonden met een politiek project, een maatschappelijke reconstructie, met een herpositionering van de plaats en de invloed van het overheidsrecht. Op zich stelt dit geen probleem, men kan daar voor of tegen zijn, dat is de essentie van politieke beleidskeuzen. Maar dat men dit niet doorvoert onder het mom van de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving...

Enige scepsis is dus op zijn plaats. Men kondigt een grondige evaluatie aan van de wetgeving, maar de uitkomst ligt in feite al vast: het moet met minder regelgeving kunnen, één kwart moet worden weggesnoeid.

¹⁸ L. HUYSE, l.c., 2673-2692.

II. DE ROL VAN DE "JURIST" IN HET WETGEVINGSBELEID EN DE RELATIE TUSSEN "RECHT" EN "POLITIEK"

Een tweede aspect dat ik onder de aandacht wil brengen houdt verband met de rol van de jurist in het hele project van het wetgevingsbeleid. In haar rapport verwijst Patricia Popelier naar de herhaalde pleidooien en naar de wenselijke initiatieven voor de "introductie van een corps van wetgevingsambtenaren". Zij verwijst hierbij o.m. naar Nederland waar elk departement beschikt over een centrale wetgevingsafdeling met wetgevingsambtenaren die op hun beurt ook nog eens worden bijgestaan door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van de Wetgeving en de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Een soort horizontale bevoegdheid dus voor wetgevingsambtenaren die binnen hun departement of ministerie instaan voor de kwaliteitsbewaking van de legistieke voorbereiding. Met ook nog eens een centrale ondersteuning en coördinatie, bv. vanuit het Ministerie van Justitie of een "pool" voor legistieke kwaliteitszorg ressorterend onder de Diensten van de Eerste Minister. Op zich zijn dit ongetwijfeld noodzakelijke stappen in functie van de kwaliteitsverbetering van de productie van wetgeving.

Op één punt meen ik echter het enthousiasme van Patricia Popelier te moeten temperen, nl. waar zij schrijft dat het "alleszins nuttig zou zijn juristen in te schakelen die een ontwerp van het begin tot het eind begeleiden om politieke opties in juridische teksten om te zetten". En, zo schrijft zij, door deze inschakeling van juristen wordt "zo voorkomen dat een ontwerp na alle voorbereidingen, overleggrondes en politieke consensusvorming strandt op het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, of, eens besluit of wet geworden, wordt vernietigd door de Raad van State, afdeling administratie of het Arbitragehof".

Deze voorstelling van zaken loopt op twee benen mank. Enerzijds overschat Popelier hier ruimschoots de kwalificaties van "juristen", want liggen de (recente!) voorbeelden voor het grijpen waar het juist de inbreng van hooggekwalificeerde, zoals steeds dus "eminente" juristen is geweest die mee aan de basis lag van reglementaire besluiten, wetten of decreten die rood lichten kregen bij de Raad van State of het Arbitragehof. En anderzijds lijkt Popelier tegelijk de invloed van "juristen" en "ambtenaren" in het wetgevingsproces te hoog in te schatten. Er zijn voorbeelden legio hoe uiteindelijk ondanks technisch-juridische tegenindicaties de regering of het parlement toch overging tot de goedkeuring van een wetgevende akte met duidelijke legistieke gebreken of manifeste bevoegdheidsoverschrijding.

Overigens mag men het ook niet voorstellen alsof er onder juristen consensus bestaat omtrent de vraag wat kwaliteitsvolle wetgeving is. Zo argumenteert Popelier het tijdig inschakelen van juristen o.m. in functie van het voorkomen van bevoegdheidsoverschrijding. Maar op dit punt zullen verschillende juristen ongetwijfeld ook verschillende analyses maken. De invulling van bepaalde be-

voegdheidsdomeinen door de federale regering of door een gewest- of gemeenschapsregering, zich daarbij steunend op grondige analyses en adviezen van alweer eminente juristen, blijkt enige tijd later door de Raad van de State, afdeling wetgeving, – ook allemaal juristen –, of door het Arbitragehof, – toch ook in meerderheid juristen –, heel anders te worden ingeschat.

Men mag het dus niet voorstellen alsof de juristen een deel van de oplossing zijn. Ze (we) zijn evengoed ook mee een deel van het probleem.

Uiteindelijk is het recht, is regelgeving een instrument van de politiek en is en moet daar ook het laatste woord zijn. Overigens: het probleem inzake het gebrek aan legistieke kwaliteit is er ondanks of juist omwille van de historische oververtegenwoordiging van juristen in regering en parlement. Laat ons dus als juristen bewust zijn van onze bescheiden plaats in het gehele project en laat ons zeker niet teveel exclusiviteit opeisen of te hoge verwachtingen helpen creëren bij de ontwikkeling van de op stapel staande initiatieven inzake legistieke kwaliteitszorg en wetgevingsbeleid.

Overigens moeten ook wij, juristen-academici, uitgerekend op dit terrein tot zelfkritiek in staat zijn. Gedurende te lange tijd hebben de Vlaamse rechtsfaculteiten stelselmatig verwaarloosd om meer aandacht te besteden aan de "wetgevingswetenschap", aan de legisprudentie en was er nauwelijks aandacht voor de studie van de kwaliteit en de beginselen van behoorlijke wetgeving in de vijfjarige opleiding tot licentiaat in de rechten. Te dominant gaat of ging de aandacht voornamelijk naar het rechtsvindingsproces, naar de studie van het positief recht in de diverse rechtsdomeinen. Naast het aanleren van de rechtsregels, van de normen wordt de jurist vooral gevormd om het recht toe te passen, als magistraat, als advocaat, als notaris, als bedrijfsjurist, als ambtenaar. Hoogstens ergens in een klein keuzevak, onder de benaming "Legistiek", "Wetgevingsleer" of "Wetgevingstechniek" kwam deze materie partieel aan bod. Los van een paar spreekwoordelijke uitzonderingen (ik verwijs vooral naar de organisatoren en sprekers van deze studiedag)¹⁹ was er tot voor enkele jaren ook nauwelijks wetenschappelijk onderzoek op dit punt en kreeg ook in de rechtsleer en in de juridische tijdschriften de kwaliteitszorg van de wetgeving of het wetgevingsbeleid

¹⁹ Zie o.a. H. COREMANS, *Beginselen van wetgevingstechniek*, Brugge, Die Keure, 1980; C. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Brussel, E. Story-Scientia, 1988, 275 p.; H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, 154 p.; M. ADAMS en L.J. WINTGENS, *Wetgeving in theorie en praktijk. Wetgevingstheorie – legisprudentie*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1994, 194 p. en P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel van behoorlijke regelgeving*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 663 p. Zie bv. ook de activiteiten van de Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, in uitvoering van het Besl. Vlaamse Exec. 1 december 1991 betreffende de overeenkomst inzake het uitvoeren van de studie-opdracht "Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest", B.S., 18 juli 1992.

nauwelijks de aandacht die het verdiende.²⁰ Pas de laatste jaren is hierin (geleidelijk) verandering gekomen. Ook de studiedag van vandaag is een bewijs dat de rechtsfaculteiten in Vlaanderen met deze materie meer dan in het verleden begaan zijn. Een volgende stap zou moeten kunnen resulteren in een prominenter aandacht voor een opleidingsonderdeel "Wetgevingsbeleid", "Kwaliteitszorg Wetgeving" of "Wetgevingsleer" en dit zowel in de opleiding rechten als in de opleiding politieke wetenschappen of bestuurswetenschappen.

III. SLOT

Ter afsluiting. Men moet goed voor ogen houden dat recht uiteindelijk de resultante is van politiek. Wetgeving is vaak de vrucht van ingewikkelde politieke compromissen, hetgeen vaak de juridische kwaliteit van wetgeving hypothekeert. Alle nuttige middelen moeten weliswaar worden ingezet om de kwaliteit van de wetgeving, de eenduidigheid, de overzichtelijkheid, de efficiëntie, de effectiviteit, de legitimiteit en de toegankelijkheid van de regelgeving te laten toenemen. Daar worden we met zijn allen beter van.

Maar laat ons de mogelijke impact van de inspanningen in die richting dan ook weer niet overschatten. In een recente studie voor de Koning Boudewijnstichting in de reeks "Burger, recht en samenleving" schrijft de politieke socioloog prof. Kris Deschouwer treffend: "Politieke besluitvorming en recht komt al zoekend en tastend tot stand, in een incrementeel proces van "muddling through" dat vaak alleen maar door wie achterom kijkt kan getraceerd worden. Maar het is wel het resultaat van een politiek systeem dat, gedreven of gedwongen door zijn democratische aard, over zichzelf en over de relatie met de samenleving nadenkt". Dit leidt dan tot structuren en wetten waarmee de samenleving beter kan bestuurd worden. Deschouwer vervolgt: "de term 'beter' heeft hier louter betrekking op de mate waarin de samenleving in de politieke instellingen vertaald wordt, en niet (noodzakelijk) op efficiëntie, rationaliteit of elegantie. Dat zijn overigens ook geen vereisten, laat staan haalbare vereisten voor een democratisch politiek bestel".²¹

Het laatste woord is en blijft bij de wetgever zelf, bij het parlement, bij de regering. Garanties dat de inspanningen *ex ante* in verband met de legistische kwaliteit integraal in de definitieve versie van de wetgevende akte doorwerken kunnen niet gegeven worden. Als men in de toekomst meer aandacht gaat besteden, meer investeert in de legistische voorbereiding van de ontwerpen van wet, decreet en reglementair besluit, dan moet men projectmatig er zeker naar streven

²⁰ Voor een duidelijke evolutie, zie de rubriek "Metarecht" in de *Judit/TRD&I* en het *Tijdschrift voor Wetgeving*.

²¹ K. DESCHOUWER, *Recht en Politiek: een dubbele en dubbelzinnige relatie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1998, 52.

dat daar ook in toenemende mate mee rekening wordt gehouden. Maar de ultieme beslissing omtrent de finale inhoud en vormgeving ligt bij de wetgever zelf: spijkerharde garanties zijn onmogelijk en zelfs onwenselijk.

Ik ben begonnen met een beeldspraak. Ik wil ook eindigen met een metafoor. Van Eyskens Sr., wijlen premier Gaston Eyskens, zou de uitspraak zijn dat "een dromedaris een paard is dat door de kabinetsraad is gewandeld". Het zou al een hele stap in de goede richting zijn als straks zou blijken dat een dromedaris een kameel is die door de kabinetsraad (of door het parlement) is gewandeld...